

## HACIA UN NUEVO CONSEJO FISCAL ASESOR Y AUTÓNOMO

- Chile cuenta actualmente con una institucionalidad fiscal influenciada por las mejores prácticas internacionales: un balance estructural que determina la trayectoria del gasto y un Consejo Fiscal que vela por la correcta estimación de este balance. Sin embargo, el progresivo deterioro de las cuentas fiscales refleja la necesidad de perfeccionar esta institucionalidad.
- En este contexto la autoridad fiscal envió al congreso un proyecto de ley que introduce importantes avances al respecto, creando el Consejo Fiscal Autónomo (CFA).
- Sin desmerecer este avance, se han detectado espacios de mejoras adicionales con el objeto de lograr efectivamente una política fiscal responsable.

A principios de junio la actual autoridad fiscal envió al parlamento un proyecto de ley que crea el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) con el objeto de perfeccionar la institucionalidad fiscal existente en Chile, coherente con las mejores prácticas internacionales. Considerando la importancia de este tema en miras a revertir el deterioro de las cuentas fiscales, y que la propuesta contiene una mejora importante respecto de la actual institucionalidad, a continuación se presentan algunos elementos que son susceptibles de mejoras adicionales.

### SITUACIÓN INICIAL

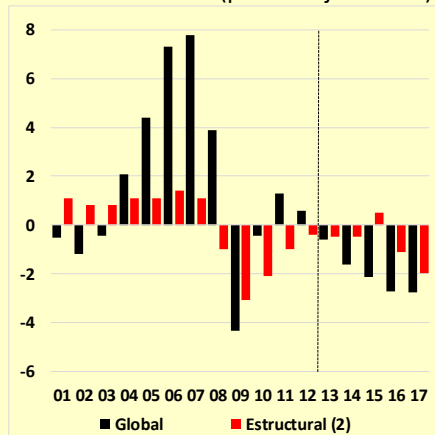
Actualmente la política fiscal se enmarca en el cumplimiento de una meta de balance estructural, la cual es definida por cada nuevo gobierno entrante<sup>i</sup> para todo su período (coherente con la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2006). Adicionalmente, y creado por decreto, existe un Consejo Fiscal Asesor (CF), cuyo objeto es asesorar al Ministro de Hacienda en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del balance estructural (BE).

Chile cuenta con una institucionalidad fiscal fuertemente influenciada por los estándares internacionales más exigentes al respecto, esto es, una regla de BE que

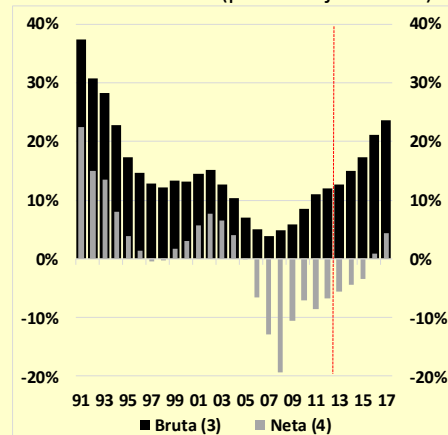
determina la trayectoria del gasto y un CF cuyo rol es velar por la correcta estimación del BE. Sin embargo, el establecimiento de la regla de BE en 2001 y la posterior conformación del CF en 2013<sup>ii</sup> no ha sido suficiente para asegurar el manejo responsable de las cuentas fiscales, llevando al gobierno a presentar una deuda bruta a niveles no vistos desde principios de los años noventa, producto de los sostenidos y crecientes déficits efectivos observados en los últimos años (Gráfico N° 1 y N° 2). Sumado a lo anterior, la estimación y evaluación del BE se ha modificado y complejizado, haciéndose cada vez más ajena al entendimiento público. Por tanto, la existencia de un CF es una condición necesaria, pero no suficiente, ya que el diseño de su institucionalidad es fundamental.

**CONSTANTES Y CRECIENTES DÉFICITS EFECTIVOS HAN ELEVADO LA DEUDA DEL GOBIERNO A NIVELES DE PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA**

**Gráfico 1: Balance (porcentaje del PIB)**



**Gráfico 2: Deuda (porcentaje del PIB)**



(1) Línea vertical marca el período post 2013, en el cual ha operado el CF. (2) Estimado con parámetros de largo plazo estimados para cada año por el Comité de Expertos del año previo. (3) Corresponde a la deuda financiera del gobierno central. (4) Corresponde a la deuda bruta del gobierno central descontados sus activos financieros. Valor positivo (negativo) indica que es deudor (acreedor) neto. Fuente: Dipres.

A lo anterior se añade que en las comparaciones internacionales Chile tiende a ubicarse en posiciones que evidencian la necesidad de introducir mejoras a esta institucionalidad (Tabla N° 1). Es en este contexto que organismos internacionales<sup>iii</sup> realizaron recomendaciones para avanzar en el fortalecimiento de este órgano, destacando la necesidad de darle más autonomía.

**COMPARACIÓN INTERNACIONAL REFLEJA LA NECESIDAD DE MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD DEL CONSEJO FISCAL**

**Tabla N° 1: Análisis del Banco Mundial en 2017**

	<b>Chile</b>	<b>Perú</b>	<b>México</b>	<b>Colombia</b>
Base Legal y Arreglo Institucional	<b>Débil</b>	Sólida	Sólida	Intermedia
Mandato	<b>Acotado</b>	Amplio	Amplio	Acotado, solo para la regla fiscal
Estructura	<b>Débil</b>	Pequeña	Amplia, pero vulnerable	Fuerte, amplia
Comunicación	<b>Interna</b>	Interna y con el público general	Interna con el parlamento y muchas publicaciones	No tiene

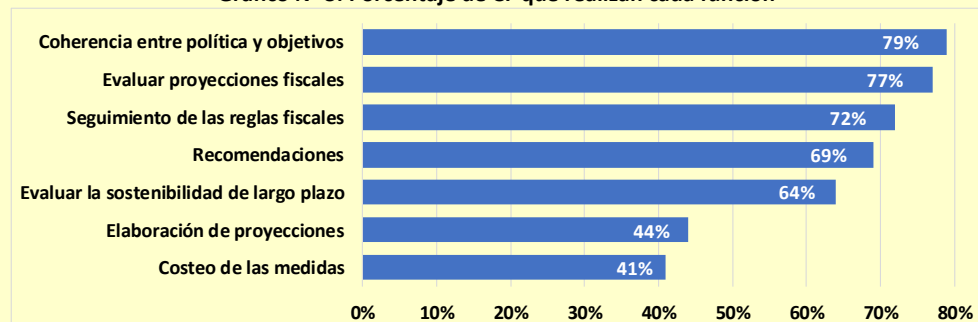
Fuente: Banco Mundial (2017). “La experiencia de los Consejos Fiscales en Latinoamérica”. Fernando Blanco. Conferencia internacional del Consejo Fiscal 2017. “El aporte de los consejos fiscales a la estabilidad y el crecimiento: lecciones desde la experiencia global”. Lima, 29 de septiembre de 2017.

Aun cuando se observa una fuerte heterogeneidad entre Consejos Fiscales a nivel internacional, hay elementos que se consideran como necesarios para el adecuado funcionamiento de este ente fiscal, tales como:

- I. **Fomentar la autonomía** operacional<sup>iv</sup>, financiera y de gestión<sup>v</sup> del Consejo que le permita asegurar una plena independencia del gobierno, a través de financiamiento propio, selección de *staff* propio, así como de la implementación de un gobierno corporativo *ad hoc*.
- II. **Establecer objetivos** claros y amplios de forma tal que le permita influir en el logro de una política fiscal responsable. A nivel internacional, se presenta en el gráfico 3 determinadas funciones de los CF como las más comunes.
- III. **Fomentar la transparencia** de la política fiscal, la generación de informes públicos, participación en el debate público, dar cuenta de sus evaluaciones tanto al poder ejecutivo como legislativo, así como también a la ciudadanía.

**EN CONTEXTO INTERNACIONAL LAS FUNCIONES DE LOS CF SON AMPLIAS**

**Gráfico N° 3: Porcentaje de CF que realizan cada función**



Fuente: Vega, A., J. Chamorro y M. Acevedo (2017). “Consejos Fiscales: Revisión de la experiencia chilena en el contexto internacional”. Dipres. Diciembre 2017.

**ACTUAL PROYECTO DE LEY**

El actual proyecto de ley aborda los tres elementos anteriores, mantiene algunas características actuales del Consejo Asesor, agrega nuevas y modifica otras.

**I. Fomentar la autonomía:** en términos generales, se avanza en forma importante en la autonomía del CF, principalmente al sostener su institucionalidad a través de una ley, darle financiamiento propio y para contratar estudios o asesorías. La propuesta es que cuente con 5 consejeros, 4 de los cuales son nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y el quinto y presidente del Consejo, en forma directa por la autoridad presidencial durante el período de su mandato<sup>vi</sup>. Se mantiene la secretaría técnica en el Ministerio de Hacienda.

**II Establecer objetivos:** en términos generales, se amplían las funciones del CF. Se mantiene el carácter de organismo consultivo del Ministerio de Hacienda (no vinculante) asociado al BE. Pero se le agrega la función de manifestar su opinión sobre eventuales desviaciones del cumplimiento de las metas de BE y proponer medidas de mitigación; proponer al Ministerio de Hacienda cambios metodológicos para el cálculo del BE y evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas.

**III Fomentar la transparencia:** se incluye una función relacionada con la publicidad y transparencia, indicando que debe divulgar los informes que prepare

y la información o documentación que genere en el ámbito de sus competencias, los que serán publicados y presentados ante el Congreso.

### ¿HAY ESPACIO PARA MEJORAS AL PROYECTO?

Sin duda las medidas incorporadas representan un gran avance en el perfeccionamiento de la institucionalidad fiscal. Destaca, en particular, el avance en la autonomía legal y financiera. Sin embargo, quedan algunos espacios para mejoras adicionales. En particular:

#### I Fomentar la autonomía:

- i. La metodología de nombramiento del presidente del Consejo podría dar pie a que no cuente con la debida independencia de la autoridad política. Al respecto, se propone que su nombramiento sea efectivamente por cuatro años, pero a partir del segundo año de haber asumido en nuevo gobierno y que su designación la realice el Presidente de la República en forma directa o bien se pudiera evaluar que deba ser a partir de una terna propuesta por el Consejo del Banco Central.
- ii. Sería interesante evaluar si el nuevo CFA debiera contar con un *staff* remunerado adecuado para la completa autonomía de su análisis, independiente que cuente con recursos para contratar asesorías y si la secretaría técnica debiera ser independiente de la autoridad fiscal y radicarse en el *staff* del CFA y no en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, tal como está propuesto hoy.

#### II Establecer objetivos:

- i. De acuerdo con la experiencia internacional, y con la necesidad de lograr efectivamente un manejo responsable de las finanzas públicas, se sugiere ampliar sus funciones más allá del sólo análisis del ajuste cíclico del BE, participando del proceso presupuestario a través de la evaluación de los ingresos y gastos efectivos estimados y los supuestos considerados.
- ii. Ser revisor y dar opinión respecto del cálculo de los costos financieros involucrados en las distintas iniciativas que impliquen un aumento mayor del gasto público con impacto permanente en las finanzas públicas.

Adicionalmente a la creación de este Consejo Fiscal Autónomo también se sugiere complementar la actual regla de BE con una regla adicional, como por ejemplo, poner una cota máxima al nivel de la deuda pública como porcentaje del PIB. Chile es de los pocos países en el mundo que cuenta sólo con una regla<sup>vii</sup>.

### CONCLUSIONES

Se valora el gran avance que representa una institucionalidad fiscal más autónoma, más transparente y con más facultades, que contribuya a dar más certidumbre. Su éxito dependerá, en gran parte, de que sea validado por todos los sectores. La presencia de dos ex ministros de Hacienda en la presentación de este importante proyecto es una señal potente al respecto.

Hay espacio aún para perfeccionar esta institucionalidad, relacionada principalmente con la independencia del presidente del CFA respecto del ciclo político y de ampliar las atribuciones del CFA al monitoreo del presupuesto en relación a los ingresos y gastos efectivos, así como de los supuestos utilizados.

---

<sup>i</sup> Dentro de los primeros 90 días de asumido el nuevo Gobierno.

<sup>ii</sup> Por decreto N°545 siguiendo la recomendación de la Comisión Corbo. Corbo, V., R. Caballero, M. Marcel, F. Rosende, K. Schmidt-Hebel, R. Vergara y J. Vial (2011). "Propuestas para Perfeccionar la Regla Fiscal". Informe Final. Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile.

<sup>iii</sup> Entre los que se encuentran la OCDE, FMI y Banco Mundial.

<sup>iv</sup> En torno al 75% de los CF analizados cuenta con esta autonomía de acuerdo al MH (2018).

<sup>v</sup> En relación a la capacidad de gestión de los Consejos Fiscales, se evalúa el derecho a seleccionar su *staff* de trabajo y si cuentan con asignación presupuestaria a su disposición.

<sup>vi</sup> Actualmente los consejeros son designados por decreto del Ministerio de Hacienda.

<sup>vii</sup> Grunwald, C. (2018). "Regla fiscal y su evolución". Serie Informe Económico. Libertad y Desarrollo.